

ПУТЕВОДИТЕЛЬ ПО МОНИТОРИНГУ И ГЕНДЕРНОМУ АНАЛИЗУ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА

Методическое пособие



КУЛЬТУРНО-ГУМАНИТАРНЫЙ
ФОНД «СУХУМИ»

ПУТЕВОДИТЕЛЬ ПО МОНИТОРИНГУ И ГЕНДЕРНОМУ АНАЛИЗУ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА

Методическое пособие

КУТАИСИ 2015

СОДЕРЖАНИЕ

1. Предисловие	4
2. Основные понятия о гендере и гендерном бюджете	5
3. Гендерный анализ местного бюджета	6
4. Обобщение пробелов и неполадок, проявленных во время гендерного анализа муниципального бюджета и составление перечня, его публикация, сбор разумных предложений	8
5. Рассмотрение/обсуждение результатов гендерного анализа муниципального бюджета на Гендерном совете, оценка его гендерной чувствительности и разработка соответствующих рекомендаций с учетом предложений, поступивших от населения	9
6. Задача данной активности - увеличение информированности общества о текущих работах для достижения большей гендерной чувствительности муниципального бюджета и сохранение режима постоянных коммуникаций и сотрудничества, активное включение местной власти и ее соответствующих служб в процесс работы	11
7. Лоббирование Гендерным советом внедрения в местный бюджет предложенных обществом рекомендаций, отражающих гендерные аспекты	11
8. Рассмотрение примера. Анализ гендерных аспектов в экономической сфере г. Кутаиси	13

1. Предисловие

Методическое пособие мониторинга, анализа и гендерной оценки муниципального бюджета разработано женским фондом «Сухуми», рассмотрено и одобрено (утверждено) на заседании гендерного совета в 2015 году. Он представляет собой руководствующий документ рекомендательного характера, который может быть использован Гендерными советами, также другими общественными объединениями, организациями, или заинтересованными инициативными группами для анализа муниципального бюджета в гендерном разрезе, его гендерной оценки.

Отрадно, если местные органы власти (Мэрия, Сакребуло) используют его для гендерной оценки разработанного ими проекта бюджета, или оценки уже принятого и выполненного бюджета.

Общество правомочно проводить мониторинг, как местных, так и национальных бюджетов, их отдельных статей, принятых в своем районе, городе, регионе, стране. Это право исходит из следующих международных и национальных правовых норм, актов или приравненных к ним документов.

1. Конституция Грузии, глава II, статья 24.
2. Соглашение об ассоциированном членстве Грузии в Евросоюз, 17 июля, 2014г.
3. Закон Грузии «О гендерном равенстве» (26 марта, 2010 г).
4. Декларация об искоренении насилия в отношении женщин, статья 1, Генеральная Ассамблея ООН, 23 февраля, 1994 г, A/RES/48/104.
5. Конвенция об искоренении всех форм дискриминации в отношении женщин, Организация Объединенных Наций, статья 2.
6. Закон Грузии «Об искоренении всех форм дискриминации, 2 мая, 2014 г.

За последнее время гражданское общество Грузии стало более активным, усилился их интерес в отношении таких вопросов, как гендерный баланс, гендерный бюджет и т.д.

Следует отметить, что довольно мало методической литературы, пособий, связанных с гендерным анализом, доступных для широких слоев общества, легко используемых на практике, которые позволяют объективно

оценить существующую ситуацию и предоставить обществу правильную, объективную информацию.

Наше старание направлено хотя бы на частичное исправление данного пробела – на создание краткого методического пособия типа путевода (будем рады, если читателями будут предложены свои замечания и предложения. Они будут учтены в следующем издании пособия).

Пособие подготовлено в рамках проекта фонда «Сухуми» «Гендерные Консультативные Советы – усиление роли женщин для социальных изменений в регионах», который осуществляется с поддержкой UN Women.

2. Основные понятия о гендере и гендерном бюджете

В этой главе приведены короткие объяснения тех терминов и категорий, которые встречаются в пособии.

- Гендер показывает биологические, социальные и культурные различия между мужчинами и женщинами, распределение ролей в разных сферах жизни и деятельности. А это порой очень далеко от разумного и справедливого равенства и дискриминационно в отношении какого либо пола.
- Гендерное равенство (баланс), это такое состояние, которое не ограничивает по половому признаку женщину и мужчину, и когда общество направлено на недискриминационное гармоничное сосуществование.
- Гендерный, тот же гендерно-чувствительный, или гендерно-ориентированный (в сущности – это одно и то же) бюджет, это документ, в котором сбалансированы потребности и интересы разных социально-половых групп.
- Гендерно-чувствительный бюджет не означает отдельный бюджет для женщин и мужчин, где суммы на каждого распределены поровну, наоборот, он обеспечивает внедрение гендерного сознания, осуществление гендерных принципов, учитывая потребности разных слоев общества в справедливом планировании доходов и расходов в соответствующих статьях бюджета.
- Часто даже бюджет, распределенный 50/50, может не быть справедливым. Например – в сфере здравоохранения, репродукция женщины подразумевает дополнительные затраты для ее здоровья. Вместе с этим не учитывается доля неоплачиваемого труда, который выполняют женщины в

обществе (например, семейные дела, забота о детях и других членах семьи, особенно в случае их болезни), что подчеркивает гендерную несправедливость.

- Бюджет происходит от английского слова, которое обозначает сумку, кожаный мешок. Государственный бюджет - это фонд денежных средств, который создается для покрытия государственных затрат. Это – форма распределения государственных доходов и затрат (перечень, баланс). Он так же используется для удовлетворения социально-экономических потребностей населения.

Во время гендерного анализа, оценки гендерной чувствительности местного бюджета следует учесть принятые в сентябре 2000 года 8 целей, поставленных в декларации тысячелетия ООН:

1. Искоренение крайней нищеты и голода;
2. Достижение всеобщего начального образования
3. Поощрение равенства женщин и мужчин, расширение прав и возможностей женщин.
4. Сокращение детской смертности
5. Улучшение материнского здоровья
6. Борьба с ВИЧ/СПИД-ом, малярией и другими заболеваниями.
7. Обеспечение экологической устойчивости
8. Формирование глобального партнерства в целях развития.

Как видно, из 8 целей, 4 непосредственно относятся к гендерно-чувствительным темам.

3. Гендерный анализ местного бюджета

Экспресс-анализ доходной части местного бюджета в гендерном разрезе;

Экспресс-анализ расходной части местного бюджета в гендерном разрезе;

Международный опыт гендерного мониторинга и оценки местных бюджетов показывает, что эту работу желательно проводить отдельно по доходной и расходной части бюджета. Такой подход дает более полную картину. Хотя на практике часто проводится и общий мониторинг и оценка гендерных аспектов бюджета.

В предлагаемой методологии предлагается экспресс-анализ доходной

и расходной части муниципальных бюджетов путем проведения фокус-группы. Для этого рекомендуется подобрать хорошо информированных в данных вопросах, компетентных представителей разных слоев общества и территориальных единиц (разных участков города) для 2-ух групп, в каждой по 10-11 человек и организация независимой работы в них.

Участники фокус-группы заранее познакомятся с подлежащей методологией и правилом проведения фокус-групп, хорошо изучат бюджет целевого муниципалитета, статистическую и информационную базу города (района). После чего с фасилитацией тщательно подобранных, хорошо подготовленных модераторов будут проведены 2 фокус-группы. С использованием полученных материалов будет написано 2 отчета. Один – по доходной части, другой – по расходной. После чего рекомендован обмен отчетами и подготовка двух альтернативных общих отчетов. В этих отчетах должно отобразиться, насколько муниципальный бюджет является гендерно-чувствительным; какие гендерные аспекты отражены в бюджете и какие нет (в частности, какие были проявлены пробелы с точки зрения гендерной чувствительности во время анализа бюджета).

В гендерном анализе муниципального бюджета следует учесть:

✓ Какие приоритеты поставлены в бюджетном году, насколько они гендерные и обеспечены ли они достаточными ресурсами;

✓ Насколько гендерно-чувствительна запланированная деятельность муниципалитета в таких конкретных направлениях как

- Снижение безработицы и бедности в городе/районе. (Сколько мужчин, женщин находятся в поиске работы);

- Вопросы защиты здоровья женщин (особенно матерей), других слоев. Сколько женщин, мужчин, детей, пожилых не будут получать помощь от муниципальных программ по защите здоровья.

- Количество молодежи, в том числе девочек, юношей (мужчин, женщин), оставшихся без профессионального образования и повышения квалификации;

- Оставшиеся вне опеки муниципалитета пожилые женщины и мужчины;

Насколько вырос пенсионный фонд по сравнению с предыдущим годом;

- Какие механизмы использует муниципалитет для поощрения справедливого равенства женщин и мужчин;

- Количество людей, работающих в частном бизнесе и публичной сфере, фонд их заработной платы в гендерном разрезе.

- Потребности в дошкольных заведениях (детских садах) и запланированные мероприятия для обеспечения неудовлетворенных семей (сколько % представляет эта часть. Сколько женщин не могут начать работу по данной причине).

С подобным подходом будут проанализированы и другие направления, представляющие интерес для Самоуправления и гражданского общества.

4. Обобщение пробелов и неполадок, проявленных во время гендерного анализа муниципального бюджета и составление перечня, его публикация, сбор разумных предложений

Замечания, недостатки, пробелы, проявленные во время мониторинга муниципального бюджета, обязательно фиксируются, лаконично формируются, далее будет создан перечень и опубликован, чтобы сделать доступным для широких слоев населения, каждого заинтересованного человека. Предоставление населению информации о выявленных недостатках и пробелах приведет к активации его большей части, их отзывов. В Гендерный совет будут поступать вопросы, реплики, предложения, которые будут фиксироваться и хорошо обрабатываться в специальной книге (журнале).

Следует выделить и в особенности проанализировать информации, четко отражающие гендерный дисбаланс и на их основе разработать рекомендации для рассмотрения, в первую очередь, на Гендерном совете. Следует обращать больше внимания на инновационные, гендерно-чувстви-

тельные предложения и рекомендации. Например, в Англии гражданский сектор совместно с масс-медиа добился принятия решения правительства об освобождении женщин имеющих детей от налогообложения доходов. Реализация подобной инициативы в Грузии будет способствовать решению многих гендерных вопросов.

5. Рассмотрение/обсуждение результатов гендерного анализа муниципального бюджета на Гендерном совете, оценка его гендерной чувствительности и разработка соответствующих рекомендаций с учетом предложений, поступивших от населения

Как было отмечено выше, материалы мониторинга муниципального бюджета, отчеты фокус-групп, отзывы, полученные от населения, предложения и рекомендации, должны быть детально и внимательно рассмотрены Гендерным советом. Задача этого рассмотрения – обсуждение гендерных аспектов бюджета, дискуссия по поступившим от населения дополнительным просьбам и предложениям, по другим вопросам, поставленным на заседании.

Для участия в заседании будут приглашены авторы дополнительных предложения, поступивших от населения, представители Медиа. После обсуждения основных вопросов и дискуссии Гендерный совет сам оценит гендерный характер бюджета, отточит рекомендации для последующего реагирования, передаст обеим ветвям Самоуправления – Сакребуло и Мэрия/Гамгеоба, их компетентным службам, депутатам всех уровней, неправительственным организациям. Материалы мониторинга бюджета, рассмотренные Гендерным советом, снова будут опубликованы посредством масс-медиа, им будут переданы пресс-релизы, подготовленные Гендерным советом. Это даст возможность всем желающим, внести свой вклад в то, чтобы муниципальный бюджет стал более гендерным.

Работа Гендерного совета по данным вопросам, конечно, на этом не заканчивается! Он должен отслеживать рассмотрение/осознание этих рекомендаций на разных уровнях, существующую практику составления бюджета, трансформацию/совершенствование, достижение четкого отражения гендерных аспектов в бюджете и их реализацию.

Во время гендерного анализа бюджета в странах Европы используются гендерно-чувствительные индикаторы, в том числе:

- Материнская смертность на 10 000 новорожденных
- Младенческая смертность на 10 000 новорожденных
- Детская смертность до 5 лет на 10 000 новорожденных

В Грузии к этому следует добавить количество аборт. Анализ существующей ситуации, затраты для снижения их количества станут показателем четкого гендерно-чувствительного бюджета и способствовать улучшению существующей на сегодня плачевной демографической ситуации.

Представляют интерес индексы обеспечения населения чистой водой и санитарными сооружениями. Эти индикаторы напрямую связаны с программами здравоохранения. В Европе одним из комплексных индикаторов используется индекс гендерного равенства. Он отражает положение женщин и мужчин по 3 критериям: Экономическая активность, образование и власть. Основным показателем индекса – 100.

По данным 2007 года этот индекс в Швеции - 89; Испании - 77; Кыргызстане – 57, а в Грузии было ровно 65. (К данному индикатору мы вернемся в седьмой главе).

Одним из существенных индикаторов гендерной чувствительности бюджета является также соотношение доходов женщин и мужчин. Расчетные индикаторы, взятые из данных налоговой службы за последние годы, показывают существующий в городе объем проблем и адекватность мер, предусмотренных Самоуправлением. Этот индикатор в Швеции – 0.84. (данный показатель самый высокий в Европе), в Азербайджане – 0.66, а в Грузии - 0.33 (самый низкий).

Использование этих индикаторов для проверки гендерной чувствительности муниципальных бюджетов вполне доступно и в Грузии (рассмотрено в 7-ой главе методологии).

6. Задача данной активности - увеличение информированности общества о текущих работах для достижения большей гендерной чувствительности муниципального бюджета и сохранение режима постоянных коммуникаций и сотрудничества, активное включение местной власти и ее соответствующих служб в процесс работы

Медиа должна организовать Ток-шоу по поставленным вопросам реализации рекомендаций, разработанных и переданных местным органам власти Гендерным советом; опубликовать интервью ответственных лиц, где должны быть озвучены сроки решения проблемы; способствовать конституционному сотрудничеству обеих ветвей местной власти – Мэрии и Сакребуло для их решения, при необходимости перераспределению социальных функций между центральным и местным бюджетом и для этого активировать Муниципалитет и т. д .

Необходимо тесное сотрудничество существующего при Сакребуло Гендерного совета и масс-медиа. Только через их совместный и неустанный труд можно достичь эффективности и транспарентности местного бюджета, максимального предвидения гендерного равенства в распределении ресурсов, достижения социальной справедливости. Это сотрудничество обязательно принесет реальные результаты.

7. Лоббирование Гендерным советом внедрения в местный бюджет предложенных обществом рекомендаций, отражающих гендерные аспекты

После опубликования посредством медиа отчетов фокус-групп будут рассмотрены поступившие, вследствие этого, от гражданского сектора дополнительные информации о проблемах гендерного характера, предложении и рекомендации для их решения (в результате их обсуждения в широких слоях общества). Не позже 1 месяца, на Гендерном совете будет

детально рассмотрена (после предварительного ознакомления с ними членов совета), где еще раз будет обсуждаться актуальность этих рекомендаций, возможности их реализации, наличие необходимых ресурсов; придана окончательная форма, и будет принято решение о представлении этих рекомендаций в Сакребуло и масс-медиа.

Депутаты Сакребуло – из членов Гендерного совета будут осуществлять лоббирование и адвокати́рование, чтобы в процессе формирования, рассмотрения и утверждения муниципального бюджета эти рекомендации были максимально учтены.

В дальнейших заседаниях совета - его членам, представителям гражданского сектора, участникам процесса разработки рекомендаций, гражданам следует представить информацию об их рассмотрении в Самоуправления. А после утверждения бюджета членам Гендерного совета, обществу, медиа, всем заинтересованным лицам периодически будут представлены информации об имплементации гендерного бюджета, о тех реальных изменениях, которые последуют проводимым работам. Гендерный совет будет наблюдать за динамикой гендерного развития и периодически оценивать (измерять) с использованием гендерно-чувствительных индикаторов.

Гендерный совет может использовать 2 группы индикаторов:

I группа : Индекс гендерного равенства (ее максимальный уровень – 100% , а минимальный - 1%). Этот показатель является комплексным, и вычисляется по трем показателям гендерной чувствительности:

- Сравнительный показатель экономической активности женщин и мужчин - он представляет соотношение полученных доходов (выданных за год зарплат и денежной выгоды, прибыли, оплаты полученной от бизнеса) мужчин и женщин, живущих в городе или районе (см. прикрепленную аналитическую таблицу и анализ данных);

- По Рейтингу гендерного образования - он представляет соотношение профессионального образования женщин и мужчин (полученного женщинами и мужчинами);

- Индекс гендерной власти женщины в городе, районе и стране - Он представляет процентный показатель женского участия в принятии решений в разных органах, на разном уровне высоких должностях государственного и частного сектора.

II Группа: Гендерно-чувствительные индикаторы социальной сферы - эта детская и материнская смертность (на 10 000 новорожденных) и состоит из 3 показателей.

1. Детская смертность на 10 000 новорожденного;
2. Материнская смертность на 10 000 новорожденного;
3. Смертность детей до 5 лет на 10 000 новорожденного.

Подводятся абсолютные показатели, для примера, без комментариев, приводятся суммированные цифры, полученные от Всемирной организации здравоохранения: в Швеции -9; в России – 99; Казахстане – 346; Грузии – 130, Армении – 66.

Для анализа существующего положения в городе возможно использование потребления на одного жителя воды, газа, электроэнергии и других показателей, представляющих для него интерес. Получение и анализ данных не представляется сложным.

Исходя из вышесказанного, во время формирования муниципального бюджета целесообразно сделать анализ показателей за последние 3 года с учетом данных индикаторов; определение динамики и тенденции, а в планах на будущее необходимо учесть действия (активности) для их улучшения и поэтапного исправления проблем. В таком случае местный бюджет несомненно будет гендерно-чувствительным, к чему с 80-ых годов прошлого столетия страны Евросоюза уделяют особое внимание.

8. Рассмотрение примера. Анализ гендерных аспектов в экономической сфере г. Кутаиси

Рассмотрим один пример (см. аналитическую таблицу), в котором хорошо прослеживается экономическая активность и некоторые гендерно-чувствительные аспекты мужчин и женщин в Кутаиси. В первую очередь следует тщательно просмотреть аналитическую таблицу.

В данной аналитической таблице систематизирована информация, представленная Налоговой службой Грузии по г. Кутаиси. Она касается выплаченных подоходных налогов от мужчин и женщин за последние 3 года. Эта таблица показывает много интересных гендерных аспектов, в частности:

А) В Кутаиси, в сфере экономической деятельности, среди лиц, попавших в государственный учет, стало очевидным, что за последние 3 года активность женщин возрастает. В сравнении с 2012 годом, в 2013-2014 гг средняя оплата занятых во внебюджетных организациях женщин составила 107, 2 %, т.е. этот показатель вырос на 7%.

В) В тот же период, прирост доходов женщин занятых в частном бизнесе составляет 5,7 %. Занятно, что приведенные выше показатели незначительно меньше, но оплата труда в 2 раза больше той, которую получают женщины в секторе наемного труда (см. таблицу).

Какова ситуация в случае мужчин? Те же показатели в случае мужчин соответственно следующие: по сравнению с 2012 годом, в 2014 году оплата мужчин, занятых во внебюджетном секторе уменьшилась почти на 20%, тогда как доходы мужчин, как физических лиц в бизнес-секторе увеличились на 8, 7 %. Разница незначительная, и рост на 3 процентных пункта выше по сравнению с женщинами. В то же время тогда, как во внебюджетном секторе доходы мужчин почти в 2 раза больше чем у женщин, в бизнес-секторе разница меньше, доходы мужчин здесь только лишь на 21% превышают доходы женщин (эти выводы сделаны из полученной информации о подоходных налогах).

В данном секторе соотношение доходов женщин и мужчин почти не меняются по годам. В доходах, занятых во внебюджетном секторе мужчин и женщин это соотношение имеет тенденцию роста и оно за 2014 год, по сравнению с 2012-ым, возросло на 27%.

В) Особенно гендерно-чувствительным является то, что количество мужчин, занятых в обоих секторах больше на 1,6 раз, чем женщин. Вместе с этим, следует отметить, что за последние годы ситуация меняется к лучшему, растет количество занятых женщин и это разделение постепенно снижается. (См. таблицу).

В данной таблице показаны гендерные аспекты через выплаченные в бюджет подоходные налоги мужчин и женщин, занятых в экономической сфере Кутаиси за 2012-2014 гг (Как известно, удержанные подоходные налоги прямопропорциональны выплаченным зарплатам, или полученным доходам и представляют его 1/5 часть, или же 20%)

№	Вид налога	год	мужчины		женщины		Сумма на одного человека в среднем		Процентное соотношение доходов		Соотношение налогоплательщиков %		комментарий
			количество	Сумма, в ларах	количество	Сумма, в ларах	Мужчина	женщина	Мужчина / женщина	Мужчина / женщина	Мужчина / женщина	Мужчина / женщина	
1	Удержанные подоходные налоги от работодателей во внебюджетном секторе (I сектор)	2012	3091	613504	2011	198161	198,5	98,5	202,0%	49,6%	153,7%	65,1%	Доходы женщин в 2 раза меньше, чем доходы мужчин
		2013	2718	498280	1842	200787	183,3	109	168,2%	59,5%	147,6%	67,8%	
		2014	2516	405792	1833	187414	161,3	102,2	157,8%	63,4%	137,3%	72,8%	А здесь меньше на 1,5 раз
	П.1. всего	3 года	8325	1517576	5686	586362	182,3	103,2	В среднем: 176,0%	57,5%	146,2%	68,6%	
	%, 2014/2012	-	81,4%	66,1%	91,1%	94,6%	81,3%	103,6%	78,1%	127,8%	89,3%	111,8%	
2	Подоходный налог от доходов через деятельность физических лиц (частных предпринимателей) (II сектор)	2012	16935	4183006	9772	2038692	247	208	116,8%	84,2%	173,3%	57,7%	Здесь степень самостоятельности женщин больше, соответственно, меньше и разница
		2013	17879	4859792	11174	2448790	271,8	219,2	126,8%	80,6%	160,0%	62,5%	
		2014	17473	4682333	11438	2514702	268,5	219,9	122,4%	82,1%	152,8%	65,5%	
	П.2 всего	3 года	52287	13725131	32384	7002184	262,5	216,2	122,0	82,4%	162,0%	61,9%	
	%, 2014/2012	-	103,2%	111,9%	117,1%	123,3%	108,7%	105,7%	104,8%	97,5%	88,2%	113,5%	

P.S. Самые чувствительные гендерные аспекты показывают соотношения и количественные показатели доходов женщин и мужчин, занятых в сфере экономики

Выводы:

- Как оказалось, в данных секторах гендерные аспекты ни на местном уровне, ни из центра не управляются. Очевидно, что гендерные процессы пущены на самотек и результаты определяют только лишь свободный рынок и сохранившиеся по сегодняшний день стереотипы со своими плюсами и минусами.

Рекомендации:

- Как показывают данные, имеющиеся о доходах женщин и мужчин, работающих во внебюджетном секторе, гендерные аспекты более четко должно регулироваться трудовым законодательством. Необходим периодический мониторинг имплементации данного законодательства на местном уровне.

- Гендерный совет должен усилить адвокати́рование этих вопросов и вместе с тем внесение в законодательство соответствующих изменений.

Замечание:

к сожалению, оказалось невозможным получение данных о смертности матерей и новорожденных при родах. Также в определенный срок не были получены некоторые данные, что фонд «Сухуми» лишился возможности получить индекс гендерного равенства, опираясь на конкретные данные.

Методическое пособие составил - АЛУ ГАМАХАРИЯ

**Методическое пособие выпущено с финансовой
поддержки UN Woman в рамках проекта
«Гендерные консультативные советы -
усиление роли женщин для социальных
изменений в регионах»**

директор проекта - АЛЛА ГАМАХАРИЯ

координатор проекта - МЕРИ ГЕЛАШВИЛИ

редактор - ЭММА КАМКИЯ

дизаин - ЛИЯ КОСТАВА

Адрес: Кутаиси,

улица Мгалоблишвили 6

тел: 27 29 02

факс: 27 13 68

Эл. почта: womansokhumi@gmail.com

Веб-страница: www.fsokhumi.ge

